

Conferência de Encerramento

Nuno Severiano Teixeira
Ministro da Defesa Nacional

60 Anos da NATO. Portugal e a Aliança Atlântica

Comunicação proferida pelo Senhor Ministro da Defesa Nacional, Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira, por ocasião da Conferência de Encerramento do Seminário “Portugal e a Aliança Atlântica”, que teve lugar no IDN no dia 26 de Março de 2009. Este Seminário foi organizado em conjunto pelo IDN, pelo IESM, pelo Instituto Diplomático e pelo IPRI e realizou-se no âmbito das comemorações dos “60 anos da NATO”.

NATO’s 60th Anniversary. “Portugal and the Atlantic Alliance”. Closing Remarks

The present text is a transcript of the speech given by the Portuguese National Defense Minister, Dr. Nuno Severiano Teixeira, in the “Closing Remarks” of the Seminar “Portugal and the Atlantic Alliance”, held in the National Defense Institute on the 26th of March 2009. This seminar was hosted by the NDI, the Military Institute of Superior Studies, the Diplomatic Institute and the Portuguese Institute of International Relations to celebrate NATO’s 60th anniversary.

A Aliança Atlântica comemora, no próximo dia 4 de Abril, o seu sexagésimo aniversário. Celebram-se seis décadas da mais duradoura Aliança Militar institucionalizada mas, mais do que isso, celebram-se seis décadas de cooperação permanente, entre europeus e americanos, em matéria de segurança e defesa. Celebram-se sessenta anos de defesa colectiva dos Aliados.

Como em qualquer aniversário, este é um momento de balanço. Balanço do que foi já alcançado e do caminho a percorrer; balanço das “lições aprendidas” e das opções tomadas; balanço das crises vividas e das oportunidades criadas.

E se a minha formação académica, como historiador, tende a olhar para o passado – fazer balanços, retirar lições e criar uma visão de conjunto – a minha actual função, como responsável político, exige também que olhe para o futuro, para que seja definida uma visão estratégica e se decida de acordo com as melhores opções.

A reflexão que gostaria de fazer é, precisamente, um equilíbrio entre estes dois factores: por um lado, olhar o passado, fazendo um balanço; por outro, perspectivar o futuro, identificando os desafios: os desafios da Aliança Atlântica, das relações transatlânticas e da posição euro-atlântica de Portugal.

E a primeira questão que podemos colocar é se teremos ou não motivos para celebrar a Aliança Atlântica. Em meu entender, inequivocamente, sim.

E a resposta é positiva por três motivos: porque mantém a sua razão de ser; porque conseguiu adaptar-se à nova realidade; e porque se justifica perante os desafios do futuro.

Em primeiro lugar, a sua razão de ser. A Aliança Atlântica foi criada para a Guerra Fria e pensada contra a ameaça soviética. Durante este período, foi o garante da segurança europeia e transatlântica e da permanência da paz.

O fim da Guerra Fria, a queda do Muro de Berlim, a dissolução do Bloco de Leste e a afirmação dos Estados Unidos como única potência global provocaram, a partir de 1989, a emergência de uma nova conjuntura internacional e de um novo quadro de segurança mundial. A NATO sobreviveu. Foi capaz de responder aos conflitos regionais nos Balcãs e à Guerra contra o Terrorismo. Tal como durante a Guerra Fria, a Aliança Atlântica mantém hoje a sua razão de ser: permanece o principal garante da segurança transatlântica e da permanência da paz, com base no mesmo conjunto de princípios e valores partilhados – a indivisibilidade da defesa dos aliados e a defesa dos valores da liberdade e da democracia.

Em segundo lugar, a adaptação à nova realidade. Perante o fim do conflito entre os dois blocos e a emergência de uma nova ordem internacional, a NATO encontrou-se perante um dilema. Como o então Secretário de Estado americano James Baker bem sintetizou: tratava-se “ou do desaparecimento ou da transformação, o *status quo* é impossível”. Os aliados escolheram a transformação. Foi

iniciado um processo complexo de reforma das estruturas e dos conceitos da Aliança para se adaptar às novas funções e missões, promovendo reformas no plano interno e externo, no plano político e militar. Durante a década de 90, o Conceito Estratégico da Aliança foi revisto por duas vezes (em Roma, em 1991, e em Washington, em 1999). Ao mesmo tempo, foi promovido um processo de alargamento a novos membros, concretizado sem rupturas, e que permanece fiel aos seus princípios orientadores, inspirados no art. 10.º do Tratado de Washington: a NATO não deve fechar a porta à entrada a novos membros, desde que preencham as condições e requisitos necessários, definidos pela Aliança, designadamente a capacidade para contribuir para a segurança e estabilidade regionais. E, obviamente, que partilhem os princípios fundadores da Aliança, como a liberdade e a democracia.

O desafio foi alcançado. A NATO tem hoje 26 membros – em breve 28, com a adesão da Croácia e da Albânia. Demonstrou ser um elemento relevante nos processos de transição das novas democracias e desempenha um conjunto de importantes missões, fundamentais para garantir a segurança e a paz internacionais, entre as quais se destaca o papel central desempenhado no Afeganistão e na luta contra o terrorismo. Ou seja, a NATO conseguiu adaptar-se à nova realidade estratégica e ganhar uma nova funcionalidade internacional.

E, em terceiro lugar, a sua justificação perante os desafios do futuro. Perante o actual ambiente estratégico internacional, impõe-se o conceito de segurança cooperativa. Perante ameaças transnacionais, um conceito que vai para lá das fronteiras do Estado nacional e que, por isso mesmo, não pode ser garantida apenas com a acção isolada de cada Estado. Impõem-se, assim, acções conjuntas e cooperação internacional entre os Estados que partilhem os mesmos interesses e objectivos. No quadro da segurança e defesa, a NATO não poderia constituir uma solução mais adequada. Adequada porque tem já um historial de planeamento de defesa e de harmonização das doutrinas e métodos aplicados nas Forças Armadas dos diversos países aliados; adequada porque já realizou um importante número de missões multinacionais; e adequada, finalmente, porque tem desenvolvido um conjunto de parcerias, seja com Estados “vizinhos”, seja com outras organizações internacionais, como acontece com a União Europeia. Portanto, perante os desafios, riscos e ameaças que se colocam aos membros da comunidade transatlântica, a NATO permanece um instrumento privilegiado de resposta, resultante não apenas do esforço conjunto entre Aliados, mas também da predisposição para trabalhar, em conjunto, com a restante Comunidade Internacional.

Mas celebrar a existência da Aliança Atlântica é celebrar, também, o contributo dos Aliados, entre eles Portugal.

A participação de Portugal na NATO, enquanto membro fundador, constituiu um elemento de relevância central, quer no plano interno quer no plano externo.

No plano interno, constituiu, primeiro, um dos momentos importantes da política externa do Estado Novo e, depois, mais tarde, um factor de relevo na transição e consolidação da democracia portuguesa. Teve também importantes consequências na instituição militar e na política de defesa nacional. Constituiu-se como um motor da transformação e da modernização das Forças Armadas portuguesas, através da renovação de doutrinas, métodos e capacidades, no sentido da harmonização, interoperabilidade e trabalho cooperativo entre os diversos membros da Aliança.

No plano externo, a Aliança foi, sem dúvida, um instrumento central na afirmação de Portugal enquanto Estado responsável e produtor de segurança internacional, depois da institucionalização da democracia portuguesa. Foi com a NATO que Portugal quebrou a tradição que tinha desde o final da Primeira Guerra de não intervenção no continente europeu e participou nas missões internacionais nos Balcãs, nomeadamente IFOR/SFOR (Bósnia) e KFOR (Kosovo). Desde então, Portugal marcou uma presença constante e com elevado grau de empenhamento nas missões (terrestres, aéreas e navais) da Aliança Atlântica, não só na Europa como na Ásia, no Mediterrâneo e em África. Ao longo dos últimos 20 anos, Portugal empenhou em missões da Aliança Atlântica cerca de 20 mil homens em 15 missões. É, sem dúvida, um contributo muito significativo e do qual nos podemos orgulhar.

Portugal sempre demonstrou uma concepção aberta e dinâmica da evolução da Aliança Atlântica. É esta mesma concepção que creio que deve pautar a nossa visão de futuro.

Como já identifiquei noutras ocasiões, creio que a Aliança Atlântica se depara, hoje com quatro grandes desafios que, estou certo, marcarão a próxima Cimeira e prosseguirão na agenda política e de segurança da NATO. São eles o alargamento, as operações fora de área, a transformação e as parcerias estratégicas.

Em primeiro lugar, o alargamento, que constitui, provavelmente, um dos debates mais complexos no seio da Aliança. Nesta matéria, a Cimeira de Estrasburgo-Kehl ficará, certamente, marcada pela adesão plena da Croácia e da Albânia e pela reafirmação dos princípios basilares da política de alargamento da Aliança, designadamente a possibilidade de adesão de novos membros que preencham as condições e requisitos definidos (nomeadamente no Plano de Acção para a Adesão, MAP), contemplando aspectos como a consolidação do regime democrático e das suas instituições, o cumprimento das responsabilidades e obrigações enquanto Aliados e o contributo que possam dar em termos de coesão da Aliança e no reforço da segurança internacional.

Em segundo lugar, as operações fora da tradicional área euro-atlântica. Um dos principais debates dos últimos anos, no seio da NATO, tem-se centrado nos limites geográficos das missões a realizar pela Aliança. Na verdade, o que está em questão é se queremos uma NATO exclusivamente centrada na região euro-atlântica e na defesa territorial, ou uma NATO com capacidade de garantir, em conjunto com outros parceiros, a segurança global. Ou seja, se queremos uma aliança de defesa regional ou uma organização de segurança colectiva.

É certo que o Tratado de Washington defende uma aliança de defesa colectiva. E o Tratado não mudou. Mas a verdade é que hoje a NATO se depara com um ambiente de segurança internacional marcado por ameaças difusas, múltiplos e novos actores, incluindo não-estatais, e tem a sua principal missão no Afeganistão, fora daquela que era a sua tradicional área de intervenção.

É certo que a missão no Afeganistão é um dos principais desafios que se coloca à Aliança. É, sem dúvida, a operação militar mais importante que a NATO está a desenvolver. Mas, nesta matéria, gostaria de ser claro: a NATO não se resume ao Afeganistão e não podemos correr o risco que o futuro da NATO se jogue numa única operação. Existem outros desafios de segurança relativamente aos quais a Aliança é necessária e que tem de estar preparada e capacitada para responder.

Para além disso, a resolução da questão do Afeganistão é uma responsabilidade da comunidade internacional no seu todo e ultrapassa as competências e capacidades da Aliança Atlântica. Tal como já referi em diversas ocasiões, considero que a resolução do conflito no Afeganistão passa por uma solução global e integrada na área regional em que se insere, incluindo outros actores como o Paquistão, outros parceiros regionais (como o Irão e a Índia) e organizações como as Nações Unidas, a União Europeia e o Banco Mundial. A solução não passa, exclusivamente, pela componente militar, passa também pela componente diplomática, política e económica, ou seja, uma solução integrada. Esta é, aliás, cada vez mais uma posição convergente entre os Aliados dos dois lados do Atlântico.

Um terceiro desafio que se coloca à Aliança é o da sua transformação, nomeadamente ao nível dos conceitos, das estruturas, dos procedimentos e também das forças e capacidades. Os objectivos são claros: reforçar a capacidade operacional e a eficácia e rentabilizar recursos.

A NATO tem vindo a desenvolver um importante processo de transformação, registando-se progressos muito significativos desde a Cimeira do 50.º Aniversário, em Washington, e da revisão do Conceito Estratégico da Aliança, em 1999, que ainda vigora.

A Transformação da Aliança deve ser encarada como um processo dinâmico – que está em curso – e cujo objectivo de fundo é o de assegurar o sucesso no cumprimento das missões, cujo espectro varia entre a defesa colectiva e a condução (e sustentação) de operações de resposta a crises, por vezes em ambientes assimétricos e em teatros a longa distância.

Um dos temas que, aliás, tem ocupado alguma centralidade no debate da Transformação tem sido o da adequação da estrutura de Comandos da Aliança para responder à organização e evolução da conjuntura estratégica. O debate não tem incidido tanto sobre a estrutura de comandos propriamente dita (aprovada na Cimeira de Praga, em 2002) mas sobre aspectos relativos aos recursos, nomeadamente de pessoal e financeiros, bem como a necessidade de se introduzirem melhoramentos quanto às funções e responsabilidades dos Quartéis-Generais da NATO.

Nesta matéria, é importante referir que foi, recentemente, alcançado um acordo no seio da NATO e que veio ao encontro dos interesses nacionais, salvaguardando a posição do Comando da NATO que se encontra sedado em Portugal.

Como é público, e em termos de resultado, o *Joint Command Lisbon* foi “promovido” a *Joint Forces Command* (JFC), passando a estar em “pé de igualdade” com os outros dois comandos de mesmo nível (Brunssum e Nápoles) e capacitado para conduzir duas operações conjuntas, em simultâneo.

Esta “promoção” constitui, em meu entender, um duplo reconhecimento. Por um lado, o reconhecimento de Portugal enquanto *host nation* exemplar. Por outro, o reconhecimento também da importância e do posicionamento do Comando de Oeiras enquanto comando de elevada prontidão, apto a destacar e comandar missões da Aliança em qualquer ponto da área de responsabilidade NATO e desempenhando um papel particular para a segurança Euro-Atlântica e em contextos mais abrangentes.

O desempenho do *Joint Command Lisbon* no comando de diversas operações já realizadas é a demonstração da sua capacidade, flexível e expedicionária, para responder aos novos desafios da Aliança.

Finalmente, um último desafio: as parcerias estratégicas. Parcerias estratégicas com outros actores que possam contribuir, em cooperação com a Aliança, para a estabilidade e segurança internacionais – como o Japão, a Austrália ou a Coreia do Sul, que estão ao lado da Aliança em missões cruciais, ou a Rússia e outros interlocutores estratégicos – mas, em particular, a parceria estratégica com a União Europeia.

Hoje, a Aliança Atlântica pode e deve contar com o apoio e com a complementaridade de acção da União Europeia. Constituindo-se como dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa, devem encontrar as formas institucionais

para articular, em permanência, as suas prioridades, coordenar as suas missões e rentabilizar as suas capacidades e meios no domínio da segurança e da defesa, não para rivalizar, mas para se constituírem como aliados úteis e credíveis.

Creio que vivemos hoje um novo momento na relação transatlântica. A nova administração americana tem demonstrado reconhecer a necessidade de uma Europa forte e coesa; a necessidade e o reforço da autonomia da defesa europeia, num quadro em que a União Europeia partilhe com a Aliança Atlântica as responsabilidades pela segurança colectiva dos europeus. Mas é, ao mesmo tempo, necessário que os europeus, e nomeadamente os Estados membros da União, confirmem a sua determinação em recusar estratégias que visem prejudicar, não só a coesão no interior da UE, mas também a coesão no interior da relação transatlântica.

Este compromisso é fundamental para que a Aliança Atlântica possa assumir as suas responsabilidades crescentes na segurança internacional, e para que a União Europeia possa assumir as suas novas responsabilidades pela defesa europeia e pela segurança na sua vizinhança próxima. Uma Europa forte em matéria de defesa é, seguramente, um contributo para uma Aliança Atlântica também ela mais forte, sobretudo em áreas de interesse estratégico comum como o Mediterrâneo e África.

Um importante contributo para este compromisso é, certamente, o regresso da França às estruturas militares da NATO. A França, participante em diversas operações militares da Aliança mas tantas vezes crítica do seu papel, aceita hoje a centralidade transatlântica e procura dar o seu contributo **Com** a Aliança e **Dentro** da Aliança. Este regresso constitui, ao mesmo tempo, um importante elemento de reforço da coesão europeia no contexto transatlântico, podendo igualmente contribuir para a consolidação da parceria estratégica entre a NATO e a União Europeia.

A comemoração do 60.º aniversário da Aliança Atlântica é marcada por um novo momento de oportunidade nas relações transatlânticas:

- a) uma nova administração americana, com novos objectivos e expectativas – que procura maior diálogo e cooperação com os seus parceiros;
- b) a perspectiva de uma Aliança reforçada com o regresso da França à estrutura militar integrada;
- c) um conjunto de importantes desafios que exigem a existência de uma comunidade transatlântica de defesa, coesa e duradoura.

É neste contexto que se discute o futuro da Aliança Atlântica e, com ele, um novo conceito estratégico. Um conceito que reafirmará os princípios e valores centrais da Aliança e procurará adaptar as suas estruturas e missões às novas realidades.

Este será um processo de debate fundamental para o futuro da comunidade transatlântica, que se iniciará na Cimeira Estrasburgo-Kehl e se espera estar concluído na Cimeira seguinte (em Portugal 2010, 2011).

Passadas seis décadas da assinatura do Tratado de Washington, e apesar de todas as mudanças no ambiente estratégico internacional, europeus e americanos continuam a partilhar uma comunidade de segurança e valores. Mas para garantir uma verdadeira aliança, é necessário mais. É necessária a reafirmação de uma vontade política que conduza ao reforço do vínculo transatlântico. É nesse sentido que devemos caminhar, é nesse caminho que Portugal se empenhará, para que a comunidade transatlântica – a Aliança Atlântica e a União Europeia, os Estados Unidos e a Europa – consolidem o seu papel na política internacional.